Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 436/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	2024/0961
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Loja
Artículos	24 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 8 de octubre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante formuló ante la entidad reclamada tres solicitudes de información, presentadas los días 09-07-2024 (Solicitud presupuestos), 10-07-2024 - (Solicitud información retributiva) y 13-08-2024 (Solicitud cuadrantes de trabajo), siendo reiteradas las dos primeras los días 13 y 19 de agosto 2024, en los siguientes términos:

- La solicitud presentada 09-07-2024 fue planteada en los siguientes términos:

> *"Los presupuestos del Área de bomberos de los años 2019 a 2024 (inclusive) donde se puedan consultar todas las partidas que involucran a esta área con sus correspondientes cantidades. Asimismo, se incluyan el número de efectivos presupuestados incluyendo posibles vacantes."*

- La solicitud presentada 10-07-2024 fue planteada en los siguientes términos:

> *"Los informes retributivos mensuales presentados por el cabo/sargento de bomberos (en función de la etapa en la que se presentan dichos informes) en los años que abarca el período desde Enero 2019 a Abril 2024 con indicación de las circunstancias que han motivado la realización de dichos trabajos relacionados de cada uno de los*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

componentes del Servicio de Extinción de incendios y salvamento, como digo, previa disociación de datos personales, con respecto a:

- Domingos y Festivos - Servicios Extraordinarios y sus justificaciones - Activaciones y sus justificaciones

- Comisiones de servicio - Retenes. "

- La solicitud presentada 13-08-2024 fue planteada en los siguientes términos:

"Los cuadrantes de trabajo anuales de los años 2019-2020-2021-2022 y 2023 en el que se reflejan los días de trabajo de todos los componentes del servicio."

2. En la reclamación, el reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

(...) se han realizado una serie de registros solicitando información que no ha sido contestada. La relación de ellos es la siguiente:

- 09-07-24 - Solicitud de presupuestos del área de bomberos reiterada el 13-08-24 (se adjuntan ambos)

- 10-07-24 - Solicitud de información retributiva del área de bomberos reiterada el 13-08-24 (se adjuntan)

- 13-08-24 - Solicitud de cuadrantes de trabajo del área de bomberos (se adjunta)

Que a día de hoy (08-10-24) no he obtenido respuesta alguna por lo que solicito el amparo de este Consejo."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 11 de octubre de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 17 de octubre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información.

- Por un lado, Resolución de la Teniente de Alcalde Delegada de Recursos Humanos, con fecha 30 de septiembre de 2024, dictando lo siguiente:

"RESOLUCIÓN.- En relación con diversas solicitudes realizadas por D. [nombre y apellidos del reclamante] en representación del sindicato CSIF en el que solicita determinada información relativa a las retribuciones y servicios extraordinarios del Servicio de Extinción

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

de incendios, en virtud de los principios de transparencia , información pública y buen gobierno conforme Ley 19/2013 y Ley 1/2014.

Y petición posterior de fecha 13 de agosto de 2024 sobre remisión de los cuadrantes de trabajo de los años 2019 a 2023 de todos los componentes del servicio.

Constan reiterados escritos presentados como representante del sindicato CSIF en los que se solicita información sobre determinadas actuaciones del Servicio de Extinción y del Sargento de bomberos de Loja y en los que se denuncian hechos que el sindicato entiende como "irregularidades" en la gestión del parque.

Consta igualmente escritos/denuncia del propio Sargento de Bomberos, así como de otros integrantes del servicio por un posible acoso laboral por parte de miembros del Sindicato habiéndose remitido comunicación de 19/04/2024, por parte de esta Concejalía que se estaban llevando a cabo actuaciones de investigación y esclarecimiento de ambos hechos, tanto de la denuncia presentada por parte del sindicato CSIF, como las denuncias presentadas por D. [nombre y apellidos] integrante del Servicio y D. [nombre y apellidos] por presunto acoso laboral contra miembros de dicho Servicio concretamente contra los representantes sindicales del CSIF.

Consta que la información sobre las percepciones por servicios extraordinarios realizados se encuentra dentro del marco de las actuaciones de investigación que este Ayuntamiento está llevando a cabo y de las que el propio peticionario figura de un lado como denunciante en representación del sindicato CSIF y de otro como posible afectado por las mencionadas investigaciones

Consta informe jurídico, según el cual: Conforme a lo recogido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se establece:

Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública.

(...)

Artículo 15. Protección de datos personales

(…)

Artículo 16. Acceso parcial.

(…)

Por tanto, además de valorar si se trata de datos personales o no, la información solicitada, habría también que ponderar como señala el artículo 15.

"el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal."

En este sentido el escrito solicita indicación de las circunstancias que han motivado la realización de los trabajos relacionados de cada uno de los componentes del Servicio de extinción de incendios y salvamento, previa disociando datos personales , cuestión esta

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

que reiteramos se trata de organización interna del servicio y que el propio peticionario conoce el funcionamiento del mismo y difícilmente es posible su disociación de datos personales puesto que se solicita la justificación del trabajo realizado.

Es decir, en este caso el órgano que autorice o no la concesión de la información solicitada, deberá ponderar el interés público de la información solicitada y los derechos del peticionario.

Por su parte Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Disposición adicional segunda. Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública.

La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.

El Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil en su Artículo 7.

1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

2. La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 290/2000, de 30 de noviembre ,"el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso [...]».

Será la Administración la que tendrá que decidir en cada momento si la información contenida en el documento solicitado afecta a dichos principios; a tal efecto, es aconsejable apoyarse en la doctrina de la Agencia Española de Protección de Datos."

La Agencia española de protección de Datos, en distintas resoluciones configura como datos de carácter personal las retribuciones de un trabajador, al tratarse de información sobre una persona concreta y no sobre información pública. Así señala:

Considerando que de forma específica, el art. 40 TREBEP regula las funciones y legitimación de los órganos de representación (representantes unitarios de los empleados), señalando que las juntas de personal y los delegados de personal, en su caso, tendrán en sus respectivos ámbitos, entre otras, la función de recibir información sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Por lo tanto la junta de personal o delegados de personal sí tendrían reconocido este derecho a recibir la información precisa en materia retributiva sobre su evolución, no considerando que el acceso a las nóminas concretas responda ni sea adecuado a tal fin existiendo una colisión entre el derecho a la libertad sindical y la intimidad del personal municipal, resultando de aplicación en este caso lo dispuesto en el art. 8.2 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales -LOPD/18-, según el cual el tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el art. 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE -RGPD-.

Tal y como tiene establecido la AEPD, en asunto similar al planteado, en la Resolución de 30 de abril de 2020:

"(...)."

-Como conclusión se deberá dirimir si los datos solicitados son datos personales que afectan los trabajadores del servicio y no amparados por el derecho a información en materia retributiva y ponderar los intereses públicos en relación con la posible afección a dichos datos personales.

Así mismo, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo Artículo 18. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

2e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

TERCERO.- *Si perjuicio de lo anterior, reiteramos de un lado, que la petición afecta a la organización propia del servicio de la que los componentes del mismo tienen información previa mediante cuadrantes del servicio y posterior a su realización a través del abono en nómina de los distintos conceptos , siendo que ni el solicitante ni el resto de los miembros del servicio, en ningún momento hay constancia de que hayan reclamado las percepciones recibidas desde el año 2019 a 2024 por "Irregularidades " o errores en su percepción o realización, por tanto y en lo que afecta al Area del Recursos Humanos, siendo que dichos servicios venían informados previamente por la Jefatura del servicio de extinción de incendios y no consta reclamaciones al respecto por los componentes de dicho servicio, las mismas se presumían acordes a lo informado.*

De otro lado , recordemos lo anteriormente señalado en los antecedentes, concretamente , la creación de una Comisión de investigación de los hechos denunciados , tanto por el sindicato CSIF, como por el Sargento y otro miembro del servicio, donde deben dirimirse las cuestiones alegadas y será dicha Comisión la que requiera la información que considere

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

necesaria. Unido a lo anterior el Sargento Jefe del Servicio de Extinción de Incendios, emitió en su día informes al respecto y que han sido remitidos a la Comisión de Investigación

Visto lo anterior , en virtud de las atribuciones que me confiere el artículo 21.1. de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y delegación de atribuciones realizada por la Alcaldía, vengo a bien RESOLVER:

PRIMERO: No admitir la petición de D. [nombre y apellidos del reclamante], de remisión de información sobre servicios y trabajos de cada uno de los componentes del servicio de extinción de incendios, por los motivos arriba mencionados y dado que actualmente se encuentra sujetos a actuaciones previas de investigación, en las que el solicitante es afectado.

SEGUNDO: Requerir al los funcionarios designados para la realización de actuaciones previas de investigación, a fin de que agilicen las mismas y realicen las diligencias necesarias para esclarecer los hechos denunciados por las distintas partes. "

Por otro, escrito de 17/10/2024 con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

"(…) 3. EXPONE:

Que habiéndose presentado reclamación por parte de D. [nombre y apellidos del reclamante] , ante este Consejo de Transparencia con fecha 8 de octubre de 2024, registro de entrada 2024999010657104 , en la que solicitaba los presupuestos (en relación a Bomberos) desde el año 2019 a 2024 y documentación relativa a cuadrantes de trabajo y retribuciones del servicio.

4. SOLICITA:

Se admita la documentación que se adjunta, concretamente la contestación (con acreditación de notificación) al solicitante. En relación con la solicitud de presupuestos desde el año 2019 a 2024, si bien no ha sido contestado por el Área de Intervención, son documentos públicos al que el interesado tiene acceso en el portal de transparencia con el siguiente enlace:

http://portaldetransparencia.aytoloja.org/temas/gestión-económica/presupuesto/resumen-del-presupuesto/

Por tanto, solicitamos se considere atendida dicha reclamación."

3. El 27 de diciembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

En la misma fecha dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante.

4. El 2 de mayo de 2025 este Consejo requirió al reclamante copia de la documentación que acreditase la condición de delegado sindical en virtud de la cual formuló las solicitudes de información objeto de su reclamación.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

5. El 13 de mayo de 2025 dicho requerimiento fue cumplimentado, remitiéndose Acta de la Renovación de la Sección Sindical del Ayuntamiento de Loja de 7 de junio de 2024, en virtud de la cual queda el reclamante designado como representante de CSIF en la Mesa General de Negociación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitudes fueron presentadas el 09 y 10 de julio y el 13 de agosto de 2024 siendo posteriormente reiteradas con fecha de 19 de agosto, y la reclamación fue presentada el 8 de octubre de 2024. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

1. Con carácter previo, debemos aclarar una cuestión relacionada con la persona reclamante, teniendo presente que las solicitudes de información de las que trae causa esta reclamación, se presentaron suscritas como *"Delegado Sindical del CSIF del Ayuntamiento de Loja".*

Sin embargo, requerida por este Consejo la acreditación de dicha condición, se nos remite el Acta de la Renovación de la Sección Sindical del Ayuntamiento de Loja, de fecha 7 de junio de 2024, en la que se aprecia que el reclamante no aparece designado como *"Delegado Sindical"*, sino como *"representante del CSIF en la Mesa General de Negociación"*, por ello, y a los efectos de esta reclamación, se considera que tanto la solicitud de información como la reclamación fueron formuladas por una persona miembro de la sección sindical.

2. Aclarada esta cuestión, debemos determinar en primer lugar qué régimen jurídico resulta de aplicación a esta reclamación, dado que debemos entender que las solicitudes de información se realizaron al amparo de los derechos que la normativa laboral reconoce a las organizaciones sindicales.

La Disposición Adicional Cuarta LTPA (y en similares términos la Disposición adicional primera LTAIBG) establece que:

> *1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*
>
> *2. Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*
>
> *3. En este sentido, esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Esta Disposición ha sido interpretada por el Tribunal Supremo en varias sentencias que concluyen que, en los supuestos que exista un régimen específico de acceso a la información, ya sea completo o parcial, resultará de aplicación preferente la normativa específica, y supletoriamente, la de transparencia. La Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, indica expresamente, reiterando la postura de las Sentencias de 8 de marzo de 2021 y 18 de marzo de 2021:

> *"La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).*
>
> *Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia , precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.

Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".

De esta doctrina se desprende que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la Ley de Transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto por aquella. Por ello, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un "*régimen propio y específico de recursos*" adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo.

3. Procede pues analizar si existe un régimen específico de acceso que resulte de aplicación a la solicitudes de información realizadas por representantes sindicales.

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS) establece en su artículo 8 que:

"*1. Los trabajadores afiliados a un sindicato podrán, en el ámbito de la empresa o centro de trabajo:*

a) Constituir Secciones Sindicales de conformidad con lo establecido en los Estatutos del Sindicato.

(...)

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. Sin perjuicio de lo que se establezca mediante convenio colectivo, las Secciones Sindicales de los sindicatos más representativos y de los que tengan representación en los comités de empresa y en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas o cuenten con delegados de personal, tendrán los siguientes derechos:

a) Con la finalidad de facilitar la difusión de aquellos avisos que puedan interesar a los afiliados al sindicato y a los trabajadores en general, la empresa pondrá a su disposición un tablón de anuncios que deberá situarse en el centro de trabajo y en lugar donde se garantice
un adecuado acceso al mismo de los trabajadores.

b) A la negociación colectiva, en los términos establecidos en su legislación específica.

c) A la utilización de un local adecuado en el que puedan desarrollar sus actividades en aquellas empresas o centros de trabajo con más de 250 trabajadores".

El Acuerdo-Convenio del Personal al Servicio del Ayuntamiento de Loja, de 18 de enero de 2017, establece en su artículo 6, referido a la organización del Trabajo, que las secciones sindicales tendrán las funciones de información y propuesta en todo lo relacionado con la organización y racionalización del trabajo, de acuerdo con las competencias legalmente establecidas o específicamente atribuidas por el presente Acuerdo-Convenio.

Asimismo señala que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 64.1.1º y 42 del Estatuto de los Trabajadores, y 39 y 40 del Estatuto Básico del Empleado Público, las Secciones Sindicales tendrán derecho a conocer de la organización y gestión en los contratos de servicios, consultorías y asistencias técnicas, tanto de personas físicas como jurídicas, que repercutan en las condiciones de trabajo del personal para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos existentes.

A su vez, el artículo 10.3 de la citada LOLS dispone lo siguiente:

"3. Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda."

El Comité de Empresa, al que se remite el articulo anterior, tiene entre sus funciones, según el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores, el de: *"ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo".* A estos efectos se entiende por información la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que este tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen. Por consulta se entiende el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre el empresario y el comité de empresa sobre una cuestión determinada, incluyendo, en su

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

caso, la emisión de informe previo por parte del mismo. El citado artículo, en el apartado 9, posibilita además que los convenios colectivos, respetando lo establecido legal o reglamentariamente, puedan establecer disposiciones específicas relativas al contenido y a las modalidades de ejercicio de los derechos de información y consulta referidos, así como al nivel de representación más adecuado para ejercerlos.

A su vez, el artículo 65 establece que:

> *"2. Los miembros del comité de empresa y este en su conjunto, así como, en su caso, los expertos que les asistan, deberán observar el deber de sigilo con respecto a aquella información que, en legítimo y objetivo interés de la empresa o del centro de trabajo, les haya sido expresamente comunicada con carácter reservado.*
>
> *3. En todo caso, ningún tipo de documento entregado por la empresa al comité podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de aquella ni para fines distintos de los que motivaron su entrega.*
>
> *El deber de sigilo subsistirá incluso tras la expiración de su mandato e independientemente del lugar en que se encuentren."*

En el ámbito de los representantes de los empleados públicos, el artículo 40.1 a) del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece como derecho de las Juntas de Personal y de los Delegados de Personal:

> *"a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento"*

Y el artículo 41.3 EBEP establece que:

> *"3. Cada uno de los miembros de la Junta de Personal y ésta como órgano colegiado, así como los Delegados de Personal, en su caso, observarán sigilo profesional en todo lo referente a los asuntos en que la Administración señale expresamente el carácter reservado, aún después de expirar su mandato. En todo caso, ningún documento reservado entregado por la Administración podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de la Administración para fines distintos de los que motivaron su entrega".*

A la vista de lo indicado anteriormente, debemos concluir que el derecho de información contenido en el artículo 10.3 LOLS se reconoce a los delegados sindicales, y no a representantes del Sindicato. Y así lo ha establecido la jurisprudencia desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1998 (Sala Cuarta, rec. Casación 1521/1997):

> *"(…) Esta Sala ya ha declarado que el derecho de información a que se refiere el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores no tiene como titular o sujeto activo a los Sindicatos. Y es que tampoco la Ley Orgánica de Libertad Sindical establece como derecho del Sindicato la extensión de tal derecho al Sindicato, aunque sí lo haga a los Delegados Sindicales, como después se verá. Valga, como antecedente doctrinal, la Sentencia de 22 junio 1995 (RJ 1995\5362), recaída en un conflicto colectivo promovido sobre derecho de información por el mismo Sindicato aquí actuante y contra la misma Empresa ahora recurrida. Sentencia que casó la condenatoria de instancia para absolver a la demandada y que*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

fundaba la estimación del recurso en que la obligación de la empresa a facilitar información previa sobre los acoplamientos de personal debe referirse al Comité Provincial de Guipúzcoa y no a cada uno de los Sindicatos representados en el mismo. Y es claro, porque el invocado artículo 10.3.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical no extiende la prevención del mencionado artículo 64 del Estatuto al Sindicato, sino únicamente a los Delegados sindicales de las Secciones establecidas por los afiliados a Sindicato que cuente con presencia en los órganos de representación unitaria de los trabajadores. Cuando se niega la información como derecho propio del Sindicato no se infringe ninguno de los preceptos alegados por el recurso."

En este mismo sentido se han pronunciado la misma Sala en Sentencia de 15 de julio de 2015 (Rec. Casación 115/2014). Y más recientemente en la Sentencia 24/2020, de 14 de enero, que confirma en su fundamento jurídico segundo que:

"(…) Con ello se esta reconociendo, tácitamente, que el derecho a recibir la información a que se refiere el artículo 64 del ET es del delgado sindical y no del sindicato, tal y como reiteradamente ha declarado esta Sala, desde su sentencia de 20 de abril de 1998 (R. 1521/1997), en la que dijo (…)".

Esta doctrina ha sido aplicada en varios pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia, como la Sentencia 205/2013, de 7 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el que se indica con mayor claridad:

«(…) Pero en este caso el derecho de información en virtud del que reclama el sindicato no está atribuido a los trabajadores de la empresa en general, sino, a tenor del art. 64ET, al comité de empresa y, según el 10.3 LOLS (RCL 1985, 1980) , a los delegados sindicales si no forman parte del comité. Es decir, no se trata de un derecho de los trabajadores que necesite ejercicio colectivo, para lo que podría estar legitimado el demandante, sino de un derecho otorgado a esos órganos y para ejercer esos derechos no tiene legitimación porque no puede hacerlo si no se trata de esos que deba ejercerse con carácter colectivo, lo que no es el caso porque lo pueden y lo deben hacer esos órganos a los que nos hemos referido. Por ello, se añade en la mencionada STC 210/1994 (RTC 1994, 210) que "la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transfomarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer".

La misma doctrina puede verse en las SS TC 171/2002, de 30 de junio (RTC 2002, 171) y 159/2006 de 22 de mayo (RTC 2006, 159) . Se insiste en la primera de ellas que la capacidad abstracta que poseen todos los sindicatos para ser partes no autoriza a concluir, sin más, que sea posible a priori que éstos lleven a cabo cualquier actividad en cualquier ámbito, pues tal capacidad "no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad. (…)

CUARTO. En cuanto a la pretensión para la que el sindicato está legitimado, según vimos, que se le proporcione por la empresa demandada la información a la que se refiere la demanda, como se ha dicho, es un derecho que no corresponde a los sindicatos, pues ningún precepto ni del ET ni de la LOLS lo establece, sino que se atribuye al comité de empresa y a los delegados sindicales, sin que pueda considerarse comprendido en derecho de libertad sindical reconocido en el art. 28 CE ni en el derecho a la actividad sindical que

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

dentro del aquél comprende el art. 2.1.d) LOLS . Así, nos dice la STS de 29 de marzo de 2011 , rec. 145/2010: <<la doctrina de esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de la que es ejemplo la STS de 20 de abril de 1.998 (RJ 1998, 3480) (recurso 1521/1997), con arreglo a la que "... el derecho de información a que se refiere el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores no tiene como titular o sujeto activo a los Sindicatos. Y es que tampoco la Ley Orgánica de Libertad Sindical establece como derecho del Sindicato la extensión de tal derecho al Sindicato, aunque sí lo haga a los Delegados Sindicales, como después se verá. Valga, como antecedente doctrinal, la Sentencia de 22 de junio de 1995 ... Y es claro, porque el invocado artículo 10.3.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical no extiende la prevención del mencionado artículo 64 del Estatuto al Sindicato, sino únicamente a los delegados sindicales de las secciones establecidas por los afiliados al Sindicato que cuente con presencia en los órganos de representación unitaria de los trabajadores. Cuando se niega la información como derecho propio del Sindicato no se infringe ninguno de los preceptos alegados por el recurso". No hay por tanto infracción legal alguna en la sentencia recurrida cuando se niega la existencia del postulado derecho de información al Sindicato como tal, y en tal sentido debe mantener ese pronunciamiento de la sentencia de instancia».

Por todo lo expuesto, no habiendo quedado acreditada la condición de delegado sindical de la persona solicitante de información, y no considerando que existe un régimen jurídico específico a la información del sindicato representado por la persona reclamante, debemos entender que las solicitudes de información deben tramitarse y analizarse acorde a la normativa de transparencia.

Quinto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. En relación con la primera petición: *"Los presupuestos del Área de bomberos de los años 2019 a 2024 (inclusive) donde se puedan consultar todas las partidas que involucran a esta área con sus correspondientes cantidades. Asimismo, se incluyan el número de efectivos presupuestados incluyendo posibles vacantes."*

La entidad reclamada, en aplicación del artículo 22.3 LTAIBG, facilitó un enlace en el que indica que se puede localizar la información solicitada. A este respecto, el artículo 22.3 LTAIBG establece que, si la información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella; pero, según la línea doctrinal seguida constantemente por este Consejo, dicha indicación debe reunir determinados requisitos:

"… en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y leve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsqueda» (entre otras muchas, Resoluciones 33/2016, FJ 4º; 123/2016, FJ 3º; 100/2017, FJ 5º)".

Analizado el enlace remitido, este Consejo ha podido comprobar que conduce a una página válida donde se contiene por años un resumen del presupuesto. No obstante, lo que la persona

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

reclamante solicitaba era una cuestión concreta de esos presupuestos, *"lo asignado al área de bomberos",* al objeto de consultar las partidas contenidas para dicho concepto.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior. La entidad reclamada podrá optar entre proporcionar a la persona interesada directamente la información solicitada o bien, en el supuesto de que decida volver a utilizar la posibilidad prevista en el artículo 22.3 de la LTAIBG, deberá identificar un enlace exacto que dé acceso de forma directa e inequívoca a la información que se le solicita. En el caso de que no sea posible dar un enlace exacto, el órgano deberá explicar suficientemente la ruta o procedimiento a seguir para obtener la información.

2. En relación con la segunda y tercera petición, solicitando:

"Los informes retributivos mensuales presentados por el cabo/sargento de bomberos en los años que abarca el período desde Enero 2019 a Abril 2024 con indicación de las circunstancias que motivaron la realización de dichos trabajos relacionados de cada uno de los componentes del Servicio de Extinción de incendios y salvamento"

"Los cuadrantes de trabajo anuales de los años 2019-2020-2021-2022 y 2023 en el que se reflejan los días de trabajo de todos los componentes del servicio.."

La Entidad reclamada en resolución de 30 de septiembre de 2024, expone que constan reiterados escritos presentados por el reclamante como representante del sindicato CSIF, solicitando información sobre actuaciones del Servicio de Extinción y del Sargento de bomberos de Loja y denunciando posibles "irregularidades" en la gestión del parque. Y a su vez, constan escritos/denuncia del propio Sargento de Bomberos, y otros integrantes del servicio por un posible acoso laboral por parte de miembros del Sindicato.

A tenor de ello, la entidad reclamada informa que esta llevando a cabo actuaciones de investigación y esclarecimiento de ambos hechos, tanto de la denuncia presentada por parte del sindicato CSIF, como las denuncias presentadas por D. *[nombre y apellidos]* integrante del Servicio y D. *[nombre y apellidos]* por presunto acoso laboral contra miembros de dicho Servicio concretamente contra los representantes sindicales del CSIF.

Dentro del marco de las actuaciones de investigación que el Ayuntamiento está llevando a cabo, y en las que el ahora reclamante figura de un lado como denunciante en representación del sindicato CSIF y de otro como posible afectado, según se ha indicado, se encuentra la información sobre las percepciones por servicios extraordinarios .

Atendiendo a lo expuesto, el Consistorio deniega el acceso a la información argumentado literalmente:

" (…) Se deberá dirimir si los datos solicitados son datos personales que afectan a los trabajadores del servicio y no amparados por el derecho a información en materia retributiva y ponderar

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

los intereses públicos en relación con la posible afección a dichos datos personales, así como la posibilidad de aplicar como causa de admisión el Artículo 18. Ley 19/2013 (e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

Según la resolución arriba referenciada, la entidad reclamada resolvió no conceder el acceso alegando que están realizando actuaciones previas de investigación sobre la información solicitada y que las pretensiones pueden ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo.

Literalmente argumenta : (…) Se deberá dirimir *si los datos solicitados son datos personales que afectan a los trabajadores del servicio y no amparados por el* derecho a información en materia retributiva y ponderar los intereses públicos en relación con la posible afección a dichos datos personales, así como la posibilidad de aplicar como causa de admisión el *Artículo 18.* Ley 19/2013 (e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Por una parte, podría entenderse que esta pretendiendo realizar una invocación del límite contenido en el artículo 14.1. e) de la LTAIBG (*la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*)

Respecto a la aplicación de los límites contenidos en el artículo 14 LTAIBG, ha de tenerse presente que el artículo 25.3 LTPA se circunscribe a transcribir en idénticos términos lo establecido en el apartado 2 del art. 14 LTAIBG: "*La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*".

Según viene sosteniendo de forma ininterrumpida este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:

> *"[…] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los «contenidos o documentos» [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información".*

Por consiguiente, el primer paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "el riesgo de un perjuicio «*concreto, definido y evaluable*» en el supuesto de concederse el acceso", así como la existencia de "*una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada*" (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017).

Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que "*debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético*" [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ MyTravel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, "*la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irrogue un perjuicio con motivo de la divulgación de la información*" (FJ 9º).

Además, debemos tener presente que para la aplicación del citado límite debe partirse de la línea jurisprudencial consolidada de interpretar de manera restrictiva los límites del artículo 14 de la LTAIBG y, por tanto, es preciso que la información a proporcionar pudiera, realmente y no supuestamente, entorpecer las funciones públicas de investigación y sanción, ya que desde una perspectiva formal, para aplicar este límite no sería bastante con invocarlo sino que sino que haría falta demostrar o razonar que el acceso solicitado puede perjudicar los fines que se acaban de citar.

Por lo tanto, observando que la entidad reclamada se queda en una mera insinuación de la invocación de dicho límite, sin denegar mediante resolución motivada cómo la información que le ha sido solicitada puede provocar un riesgo en el bien jurídico a proteger dentro de las tareas de investigación que dice se están llevando a cabo, este Consejo de Transparencia debe instar a la entidad reclamada a proporcionar la información solicitada.

Por otra, y en cuanto al límite apuntado por el consistorio en referencia a que la solicitud puede tener un carácter repetitivo —artículo 18.1.e) LTAIBG: *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley —,* procede realizar una serie de consideraciones. No queda claro si la causa que quiere invocar la entidad reclamada se refiere a la abusividad de la petición o a su carácter repetitivo, pero en cualquier caso, a la vista de los documentos obrantes en el expediente, este Consejo considera que la mera enumeración de la causa de inadmisión no resulta suficiente para calificar una solicitud como repetitiva, con lo que en virtud de la regla general de acceso a la información consagrada en el artículo 24 LTPA, este órgano de control entiende que no concurren los requisitos exigidos para la aplicación del límite contenido en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

3. La entidad reclamada invocó también en la resolución dictada que *"se deberá dirimir si los datos solicitados son datos personales que afectan los trabajadores del servicio y no amparados por el derecho a información en materia retributiva y ponderar los intereses públicos en relación con la posible afección a dichos datos personales".*

En efecto, la persona reclamante ha solicitado los informes retributivos mensuales presentados por el cabo/sargento de bomberos de un determinado período temporal, con respecto a domingos y festivos, servicios extraordinarios y sus justificaciones, activaciones y sus justificaciones, comisiones de servicio y retenes. Esta información afecta a los datos personales de carácter retributivo de la plantilla del Servicio.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Pues bien, como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que "el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso".

Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que "el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento ex - preso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley".

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

En este caso los datos personales afectados por la petición de información no pueden considerarse datos meramente identificativos (artículo 15.2 LTAIBG), aunque tampoco pertenecen a las categorías especiales reguladas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos (artículo 15.1 LTAIBG). Es por ello que procedería realizar la ponderación suficientemente razonada que exige el citado artículo 15.3 LTAIBG.

Sin embargo, debemos tener presente que la persona reclamante ha solicitado esta parte de la información previa disociación de datos personales y que el artículo 15.4 de la LTAIBG establece que no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas

4. En consecuencia, la entidad reclamada podrá poner a disposición de la persona reclamante la información retributiva solicitada respecto a la plantilla del Servicio de Extinción y Salvamento del Ayuntamiento mediante un proceso de anonimización, de modo que la información que se facilite no pueda ser conectada con ninguna persona física identificada o identificable. No corresponde a este Consejo sino a la entidad reclamada en cuyo poder se encuentra la información solicitada valorar, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, la viabilidad de conceder el acceso parcial con las garantías exigidas por la normativa de protección de datos personales.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

No obstante, a meros efectos dialécticos, este Consejo considera que podría ofrecerse la información identificando a cada persona como “Empleado 1, Empleado 2, ...” sin ningún otro dato, como el código, ubicación... que facilite la identificación. En este caso no consideramos seguro dar la información por ej agrupando los puestos de trabajo afectados por categoría de adscripción, ya que este Consejo ha revisado la relación de puestos de trabajo correspondiente al año 2023 _ la más reciente que aparece publicada en la web de la entidad reclamada_ y ha comprobado que en el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, en alguna categoría, existe una sola plaza, y ello permitiría la fácil identificación de la persona que la ocupe.

5. Como ya indicamos en nuestra Resolución 146/2024, de 13 de febrero:

> *«Debemos partir del incuestionable reconocimiento de las funciones que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a los sindicatos. El artículo 7 CE les otorga la función genérica de contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, igualmente reconocida en la LOLS y otra normativa de desarrollo. Y entre estas funciones se encuentra desde luego el control de la actuación de los empleadores -en este caso, una Administración Pública- en lo que corresponde a las condiciones de trabajo de los empleados públicos, como puede ser el adecuado reparto de los turnos, los servicios extraordinarios, o las retribuciones de los mismos entre la plantilla del Servicio de Extinción de incendios y salvamento de la entidad reclamada.*
>
> *Y en este supuesto, este Consejo considera que esta función de control de “defensa y mejora de los derechos de los trabajadores afiliados” puede desempeñarse adecuadamente con el acceso a la información solicitada sin identificar al empleado que las realizó.*
>
> *El acceso a la información con datos identificativos supondría un sacrificio excesivo al derecho fundamental a la protección de datos, sin que el beneficio a obtener supere el perjuicio a causar. Con esta solución, se materializa el principio de minimización establecido en el artículo 5.1. c) RGPD, que exige que los datos deberán ser “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”.*
>
> *Idéntica solución parece alcanzarse con la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos, concretamente del artículo 6, que regula las condiciones para la licitud de los tratamientos de datos, como sería el caso de conceder el acceso. Y es que aclarado que no existe norma legal que obligue la cesión (artículo 6.1. c) RGPD), podríamos valorar la aplicación del apartado f) (“el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño”).*
>
> *Sin embargo, también en este caso consideramos que el interés legítimo perseguido por la persona reclamante puede alcanzarse con un grado elevado de satisfacción mediante el acceso a la información sin incluir la identidad del empleado que las realiza.*
>
> *En este sentido parece haberse pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe 2019/-0013 (Ref. de entrada 212884/2019) sobre el acceso a los lista-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

dos de productividad con identificación de sus perceptores. El Informe concluye respecto a la aplicación del artículo 6.1. f) RGPD:

> *"De este modo, es preciso determinar en qué medida el interés legítimo de las Juntas de Personal puede prevalecer sobre el derecho a la protección de datos de cada uno de ellos en lo que afecta a la cuantía del complemento de productividad, lo que afectará sin duda a las medidas que hayan de tomarse para garantizar que el acceso al mismo no dé lugar a tratamientos posteriores que puedan resultar contrarios a lo dispuesto en la legislación de protección de datos o genere situaciones que puedan poner en riesgo sus derechos. Obviamente, estas situaciones serán imputables a quien efectivamente lleve acabo el incumplimiento, pero al propio tiempo corresponde al responsable establecer las garantías que minimicen la posibilidad de su concurrencia, a fin de que la comunicación pueda ampararse en el meritado artículo 6.1 f).*
>
> *Sin embargo, en el supuesto de los representantes de los trabajadores, no se aprecia que el tratamiento de los datos personales cuya cesión se pretende -contenidos en los "listados de productividad"-, resulte necesaria para la satisfacción de intereses legítimos -ex letra f) del artículo 6.1 del RGPD- perseguidos por las Juntas de Personal, que deban prevalecer sobre los intereses o los derechos y libertades fundamentales de los trabajadores afectados, respecto de los que se impone la correspondiente protección jurídica"».*

6. No obstante lo expuesto hasta ahora, respecto a esta forma de dar la información, la entidad reclamada ha mostrado sus dudas sobre la eficacia del procedimiento de disociación en este concreto caso dado que la persona reclamante solicita la justificación del trabajo realizado y además forma parte del Servicio en cuestión y, por tanto, conoce su organización interna y el funcionamiento del servicio.

Pues bien, debemos indicar que la documentación justificativa de los servicios igualmente deberá darse previa disociación de los datos personales que puedan constar en la misma y que permitiesen identificar al empleado correspondiente.

En cualquier caso, si ni siquiera con la supresión u ocultación de los datos personales se pudiera llegar a impedir la identificación de los empleados, debido al conocimiento que la persona reclamante pueda tener de la organización y funcionamiento del servicio, o debido a cualquier otra circunstancia inherente a la naturaleza de la información o a los datos que puedan extraerse interrelacionando toda la información solicitada, entonces deberemos tener en cuenta el criterio que habitualmente aplica este Consejo en relación con el acceso a datos retributivos de empleados públicos, a la luz del Criterio Interpretativo conjunto 1/2015, de 24 de junio, formalizado entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos, relativo al "Alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios" (véanse, por ejemplo, las Resoluciones 70/2018, 352/2018, 88/2019, 385/2022 y 518/2023).

De acuerdo con este criterio, si la entidad reclamada justifica motivadamente que la disociación de datos personales no garantizaría el anonimato de los empleados afectados, sólo debería facilitar la información con personal identificable únicamente respecto a aquel que ocu-

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

pe puestos de trabajo de nivel 28 o superior. En lo concerniente al resto del personal no incluido en el grupo anterior, es decir, aquel personal que ostente puestos inferiores a nivel 28 o equivalentes, este Consejo considera, con alcance general, que ofrecer la información sobre lo percibido individualmente supondría un sacrificio excesivo de la privacidad del servidor público concernido.

En este caso, según consta en la RTP publicada, el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento está compuesto por 19 puestos, sus niveles de complemento de destino son inferiores a 28 y ninguno de ellos se provee por el sistema de libre designación. Por tanto, aplicando el criterio antes mencionado, al ser los puestos afectados de nivel inferior a 28, cabría conceder prevalencia plena a su derecho a la protección de datos personales y denegar el acceso a la información respecto a aquellos empleados respecto a los cuales el proceso de disociación no es viable o no se puede llevar a cabo de una manera que garantice la imposibilidad de reidentificación, y todo ello siempre que, conforme a lo establecido en el artículo 20.2 de la LTAIBG, se motive suficientemente la decisión denegatoria adoptada, como condición inexcusable para que los órganos de garantía puedan enjuiciar su racionalidad frente a eventuales decisiones injustificadas.

7. En resumen, la entidad deberá facilitar la información relativa a los *informes retributivos mensuales* señalados en la solicitud de información sin identificar a los empleados que las percibieron, salvo que, mediante resolución debidamente motivada, se justifique que ni siquiera con la supresión u ocultación de información se pudiera llegar a impedir la identificación de la/s persona/s afectadas, de conformidad con lo indicado en los apartados 4 y 6 de este Fundamento.

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> **-** *"Los presupuestos del Área de bomberos de los años 2019 a 2024 (inclusive) donde se puedan consultar todas las partidas que involucran a esta área con sus correspondientes cantidades. Asimismo, se incluyan el número de efectivos presupuestados incluyendo posibles vacantes."*
>
> **-** *"Los cuadrantes de trabajo anuales de los años 2019-2020-2021-2022 y 2023 en el que se reflejan los días de trabajo de todos los componentes del servicio."*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada en los términos indicados en el apartado 1 del Fundamento Jurídicos Quinto, y teniendo en cuenta lo indicado en el Fundamento Jurídico Sexto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Estimar la reclamación, en el sentido que a continuación se indica, en cuanto a la solicitud de:

> - *Los informes retributivos mensuales presentados por el cabo/sargento de bomberos (en función de la etapa en la que se presentan dichos informes) en los años que abarca el período desde Enero 2019 a Abril 2024 con indicación de las circunstancias que han motivado la realización de dichos trabajos relacionados de cada uno de los componentes del Servicio de Extinción de incendios y salvamento, como digo, previa disociación de datos personales, con respecto a:*
>
> - *Domingos y Festivos - Servicios Extraordinarios y sus justificaciones - Activaciones y sus justificaciones - Comisiones de servicio - Retenes".*

La entidad reclamada deberá dar acceso a esta información sin identificar a los empleados que percibieron las retribuciones solicitadas, salvo que, mediante resolución debidamente motivada, se justifique que ni siquiera con la supresión u ocultación de los datos personales se pudiera llegar a impedir la identificación de la/s persona/s, de conformidad con lo indicado en los apartados 4 y 6 del Fundamento Jurídico Quinto.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo